

戦後英国における 児童法と里親ケア優先施策に関する一考察

山 川 宏 和

〔抄録〕

本稿は、戦後英国の児童福祉実践の鍵である里親ケアを、歴史的事象を背景として成立してきた児童法及び、地方自治体施策の脈絡において検証するものである。戦後一貫して進められてきたとされる里親ケアは、果たして揺らぐことはなかったのか、原資料をもとに明らかにし、各年代に特徴的に見られる施策・実践を通じ、現行里親ケアが、過去50年に積み上げてきたものを明確化するとともに、その根拠を問うことを目的としている。

キーワード：児童法、里親優先、親責任、介入

第1節 1948年児童法と里親ケア

「誰の児童？」(Whose Children?)と題されたアレン女史(Lady Allen)の投書がタイムズ紙に掲載されたのは、1944年7月15日のことである。彼女は、その中で、中央省庁や民間慈善団体の監護下にある多数の児童が、「わが国の伝統的児童ケアにあるまじき全く旧態依然とした悲惨な条件下で養育されている⁽¹⁾」と書いた。掲載後、同紙には、「戦時中を通じて他のどんな議題よりも多く、養護児童に関する手紙⁽²⁾」が寄せられたが、このことは、養護児童を含む児童のケアに関する問題が、潜在的にはあれ、国民の関心事であったことを示している。その背景には、戦時疎開の経験があった。

1941年までに300万人に達した疎開者のほとんどは、清潔な生活習慣を身につけていたが、中には、里親が虱や夜尿といった問題に直面させられる疎開児童もいた。そうした問題に対して地方自治体は、里親にアドバイスする訪問ワーカーを増員したり、児童相談クリニック(child guidance clinic)からの精神科ソーシャルワーカーを問題児童にあたらせた。つまり、疎

開の影響の第一は、専門性を持ったソーシャルワーカーの増員という児童ケアの新しい試みが、地方自治体において発展したことである。第二の影響は、乳児院における児童への影響調査や施設ケアの目的や適切な施設の規模、職員に必要な技術に関する研究が発刊されて、対象が施設処遇の問題にも波及したことである。また、第三の影響は、1943年に保健省の非公式委員会が、戦後、親の死亡や遺棄によっておよそ1万人の児童が家庭に戻れないと見積もったことによって、政府の注意が養護児童に向けられたことである。ティトマス (Titmuss) は、このような状況を、「元来は児童を安全な所に移す疎開計画が、およそ1941年の半ば以降、児童をケアに受け入れることで、違う役割を担い始めた⁽⁵⁾」と分析している。

そういった時期のアレン女史の投書は、児童ケアに関する全国的な関心呼び起こし、内務大臣ハーバート・モリスン (the Home Secretary, Herbert Morrison) が1944年12月に発表した、児童ケアに関する調査委員会の設置、つまり、イングランドとウェールズにおけるカーティス委員会と、スコットランドにおけるクライド委員会の根本的契機となったのである。アレン女史の投書は、大戦末期、政府が多くの法案を抱えている中で、児童ケア見直しの「もう一押し」の役割を果たしたのである。

内務大臣モリスンは、調査委員会の任命を急ぐつもりはなかったようだが、デニス・オニール (Dennis O'Neill) という里子が里親に殺される事件が状況を一変させた。

1933年児童青少年法 (Children and Young Persons Act 1933) では、親のネグレクトあるいは虐待のためにケアや保護が必要だと少年裁判所に認められた児童は、地方自治体に託されたが⁽⁷⁾、ネグレクト児童は貧困児童を対象とする公的扶助委員会が、被虐待児童は地方自治体教育部が責任を負っていた。デニスは、1940年に「フィット・パーソン」(fit person) 命令によってニューポート・カウンティ・バラ (日本の市にあたる一筆者) に託置され、1944年に別の地方自治体であるシュロップシャー (日本の県にあたる一筆者) のゴウ夫妻に里親託置されたが、不幸にも、暴行と放置による栄養失調により、1月9日に死亡した⁽⁸⁾。前述の通り、ニューポートでは教育部が里親託置と指導監督を行い、シュロップシャーでは里親託置を教育部が、指導監督は公的扶助委員会が行うという不統一があった。その他の不手際も重なったが、要は、保健省 (Ministry of Health) や内務省 (Home Office) や教育省 (Ministry of Education) がそれぞれの管轄で責任を負う指導監督が、複雑多岐にわたる諸規則にあって全く不十分なものであったために起きた悲劇であった。

1945年3月28日に内務大臣によって指名されたモンクトン卿 (Sir Walter Monckton) が、5月には調査報告をまとめ、行政的調整の混乱と、2つの自治体間の連絡調整の不備、里親家庭に対する指導監督の欠如があったことを明らかにしたのは、自明の理であった。

何れにしろ、アレン女史の訴えとそれに喚起された世論が、カーティス委員会の直接的契機であり、デニス・オニール事件は、その準備段階において拍車を掛けたものと言えるだろう。事実、カーティス委員会の設置は3月8日で、モンクトン卿の指名以前であり、報告の刊行さ

れた時期には、すでに作業に取り掛かっていたと考えるのが妥当である。

1945年3月から、翌年9月まで18ヶ月を費やし、229人の証人と451の施設と58の自治体を調査したカーティス委員会⁽⁹⁾は、「両親をなくしたり、その他のいかなる理由であれ、両親や血縁関係の者との正常な家庭生活を失った児童に与えられる現在の方法を調査し、親によるケアの欠落を補償するため最適に計画された状態の下で児童が養育されることを確実にするためにいかなる手段がとられるべきか検討する⁽¹⁰⁾」という付託権限 (terms of reference) を与えられていた。委員会の視点は、公的な児童ケアの方法や責任の配分に注がれたが、ケアの方法についても、責任の配分と同じように心許ない現状を見出した。公的扶助施設 (public assistance homes) や少年拘置施設 (remand homes) や、民間団体施設 (voluntary organizations' homes) など公私を問わず、施設では、児童への関心や愛情が欠落した、「児童たちが、権利と可能性を持った個人としては扱われないケア⁽¹¹⁾」が行われていて、退行など精神発達上の悪影響も見られたため、委員会は、かなりの施設において、規律の問題を除いて、救貧法に関する王命委員会の少数派報告の今世紀初頭の基準と比べて良くなった点は見られず、家庭的なケアを行える訓練を受けた有資格職員が広く不足しているとも考えていた。

逆に、委員会が評価したのは、里親ケア (Boarding-out) であった。メンバーは、数多くの里親家庭を訪問し、不適切な家庭もあったが、里親家庭に受け入れられていなかったり、愛情と幸せが見受けられない家庭はほとんどなかったゆえに、デニス・オニール事件のようなことが起こり得る危険性を認めながらも、バラックのように建てられた大規模施設で暮らすよりは好ましいと考えたのである。

こうして委員会は、第一に、養護児童に対する、より簡素で一元化された行政機構に基づく行政責任の再構成、第二に、養護児童が求める個別的ケアの質の欠如について児童をもっと個人と認めたケアサービスを要求した。第三には、公的責任で十分広範な分野を担当するかどうかということを考慮した。

これらは、以下のように勧告に反映された。第一の点は、「すべての養護児童に対する中心的責任は、単一の省庁に与えられ、児童のケアに助言を与える一つの委員会が任命されるべき⁽¹²⁾」とされた。どの省庁が中心的な責任を負うかは、1944年教育法 (Education Act 1944) に基づき2歳以上の児童に関わる地方教育委員会 (local education committees) 及び教育省と、2歳未満の幼児に対してナースリーなどの責任を負う母子福祉委員会 (the maternity and child welfare committees) 及び保健省との間で争われたが、委員会は、それについて二つの深刻な異議を述べた。第一点は、単一の省庁が責任を負うということは、児童のケアや環境や人間関係の継続が必要な場合にその責任の移譲が要求されることであること、第二点として、仮に児童ケアの機能が既存の部局に残るとしても、その本来の機能から成るわけではなく、たとえば教育委員会なら、児童のケアより教育を第一義に考慮すべきだ⁽¹³⁾ということである。つまり、中央省庁も地方自治体の委員会も、共に専門的でなければならないと考えたのである。こうして、中央省

庁の責任は、内務省が担うこととなった。これは、内務省が、1908年児童法 (Children Act 1908) による少年裁判所の新設以降、児童局 (Children's Branch) を置き、少年拘留施設の監督や種々の取り組みを行ってきたり、第二の要求に合致するような、中央児童ケア研修協議会 (Central Training Council in Child Care) を1947年7月に創設していたためであった。また、地方では、新しい児童委員会 (children's committee) が、以前、他の委員会が行っていた機能を引き継いで、里親ケアや入所施設に対する責任を負うこととなった。このことは、前述の第三の考慮、「広範な分野」も含んでいる。

政府は、このようなカーティス委員会の勧告を受け入れ、具体的に児童法を法制化し、1948年6月の終わりに可決され、国家扶助法 (National Assistance Act) が救貧法にピリオドを打った「約束の日」7月5日に施行されたのである。

1948年児童法の意義の第一は、里親ケアを施設入所より優先させたことである。カーティス委員会は、里親ケアを「第一に考慮されるが、もし暫時望ましくなかったり、実施困難ならば、児童は、児童ホームや民間施設に委託される⁽¹⁴⁾」として、「理想的な方法⁽¹⁵⁾」と考えていた。

こうした背景には、戦後間もなく、発達心理学の分野で、児童には個別⁽¹⁶⁾的で家庭的な愛情のある生活が必要だという研究が多く発表されたことがある。

また、もう一つ、里親ケアの増加を確実にしたものは、経済的な理由であった。ロイ・パーカー (Roy Parker) が『児童ケアの決定』 (Decision in Child Care) の中で指摘したように、施設ケアにかかる費用は、1952年度の段階で里親ケアの2.9倍であった⁽¹⁷⁾。19世紀後半の託児所スキャンダル以来、里親が報酬を目的として児童を預かることは問題だと考えられていたことも政府には好都合であった。1950年に、内務省は、児童1人につき週2ポンド以上を里親に払わないように制限したが、1952年に、里親が里子を養う費用の平均は、1ポンド44シリングであり、5ポンド25シリングかかる地方自治体施設の平均との差は明らかであった。費用の削減につながり、その上、児童の最善の利益 (his best interests) に貢献する里親ケアは、明らかに促進されるべきものであった。

1948年児童法のもう一つの意義は、「児童が地方自治体のケアにある場合、児童の最善の利益のため、性格と能力の適切な発達の機会を与えるため、その権限を行使する。児童のケアの提供において、地方自治体は、事例に適応していると考えられる、親のケアが与えていたような設備やサービス⁽¹⁸⁾を行使すべきである」 (第12条) と明記されていることである。地方自治体の担う親の役割と、地域における他の児童からの隔離を回避することが強調されているのである。

つまり、1948年児童法は、自然の家庭の強さと形成力を強調して、正常な家庭生活 (normal family life) を剥奪された児童に対する家庭復帰援助を地方自治体に義務づけた。地方自治体では児童委員会と児童部長が保護の直接の責任を負い、中央においては内務省が初めて民間団体をも統合した形で監督と国庫補助を行うシステムが敷かれた。そして、正常な家庭生活に最も近い方法として里親託置に努めることが強調された。この意義は十分認めなければならないが、

同時に、同法は、事後の状況に対処するものであって、児童が公的にケアされることを予防するという観点で、全くの埒外にあったという限界も同時に抱えていたのである。

第2節 1950年代から1970年代における里親ケア

前節で述べた1948年児童法の限界は、地方自治体児童部で実際の職務にあたるワーカーの名称が、里親主事 (boarding-out officer) であったことから窺える。また、委員会や両親がケアの終了を要求した時に、裁判所命令か特別親権行使許可 (special assumption of parental rights provision) がなければ、地方自治体は親権を得られず、ケアの受け入れには、実質上、親の同意が必要であった。そこで、家族ケースワーク (family casework) が展開していった。すると、児童が里親ケアにあっても、元の家族の一員であることを強調することで、できる限り早く児童が家庭復帰するケースが増え、長期間の里親ケアの割合は減少することが明らかになってきた。⁽¹⁹⁾ やがて児童部は、その親自身や家庭生活が崩壊した原因に目を向け、家族と児童を援助するためにはケースワークの技術が不可欠であるとし、里親主事の名称も児童ケア主事 (child care officer) に変更された。

1950年7月には、家庭での児童虐待を防ぐため、地方自治体に予防のための資源を有効に利用することを求めた、内務省、教育省、保健省の合同通知が出された。この通知は、施設ケアや里親ケアにある児童だけでなく、家庭にある児童に対する行政の責任を認め、予防介入志向を地方自治体に具体的に求めることとなった。

そこで、1952年、児童青少年法が改正され、地方自治体に児童のネグレクトや虐待の疑いのある状況を調査する権限が与えられたが、予防活動を行うための財政措置についての権限は与えられなかった。しかし、1956年に任命されたイングルビー委員会 (Ingleby Committee) の勧告を経て、改正1963年児童青少年法によって、地方自治体は、予防的ケースワークの実施権限と、さらに特別な場合には、現物のみならず現金を支給して援助する義務、つまり、家族崩壊への予防的介入を実施する法的権限を与えられたのである。

このように予防が議論的になった背景には、里親ケアの実践や虐待の問題の他にも、財政の問題があった。施設入所よりもコストがかからない里親ケアが優先されたにもかかわらず、1949年に55000人だったケアにある児童の数は、1952年には64500人に増え、財政負担は緊急の問題となった。⁽²⁰⁾ これは、児童委員会が以前よりも広範に養護児童を扱ったことと、新しいサービスが広く認知され多くの児童のケアが申請されたことが原因である。とにかく、政府にとっては、これ以上ケアする児童の数を増やさないと急務となったのである。

また、労働党のロングフォード卿 (Lord Longford) を中心としたグループが、1964年の報告書『犯罪 — われらすべてに対する挑戦』の中で、ソーシャル・サービスの改善による犯罪予防を論じ、新しい家族サービスは、児童部や、保健、福祉、教育の各部の一部機能を含む中央、

地方の行政が統合されたものとなることを要請した。同年に政権に返り咲いた労働党は、これを素地として、翌1965年に政府白書『児童、家族及び青少年犯罪者』を刊行したが、これは、1963年児童青少年法と並んで、1950年代を通じて、1959年の兵役廃止後も増加した非行少年の社会問題化が生んだ成果の1つであった。

白書は、2つの重要な提案を行っている。1つは、少年裁判所の廃止の提案であり、もう1つは、「地方自治体パーソナル・ソーシャル・サービスの組織と責任を検討し、効果的な家族サービスを確立するために望ましい変化について考慮する独立した小委員会」⁽²¹⁾の提案である。前者は、治安判事の団体などの強い反対に遭って、少年裁判所は存続させるが権限の多くは地方自治体に移譲するという形で決着し、後者は、シーボーム委員会の直接的背景となった。

このため、1965年12月に設立されたシーボーム委員会は、自ずと、予防と家族という2つの観点を持っていた。これは、1968年に刊行された報告が、「コミュニティを基礎とし、かつ家族に焦点を当てた (community based and family oriented)」(報告書第2節) 地方自治体社会福祉部の設立を勧告していることから明らかであるが、審議の段階において、重要な変化も起きていた。たとえば、家族(児童を持つ家庭を意味している)以外にも問題を抱えた人は存在するし、イズリントン (Islington) のソーシャルワーカー・グループが強調したように、多くの問題は、コミュニティによってより拡大された範囲に関連しているために、委員会がコミュニティの概念を持ちこむほどに、家族の強調は、修正されることになった。また、政府白書刊行以前の、イーストボーンにおける王立保健会議でのティトマスの講演も委員会に大きな影響を与えた。彼は、予防志向のほとんどは家族中心、児童中心であるが、新しい部は、家族関係の援助よりもむしろ、サービス供給を重要視するべきだとした。⁽²²⁾こうして、家族サービスという概念は、誕生する以前により広く野心的なものに飲み込まれてしまった。1971年に施行された地方自治体ソーシャルサービス法 (The Local Authority Social Services Act) には、組織形態やサービス決定以前の調査、さらなる資源の要求といった勧告の重要部分に触れるものがなかったことは周知の通りである。

そこで、1950年代に入ってから里親ケアを見てみると、かつてのデニス・オニール事件のように劇的ではなかったけれども、混乱していた。

デヴォン (Devon) という地方自治体が1953年の11月に刊行した『施設閉鎖で何が起こったか』(What Happened When Homes Close) では、2つの大規模施設と1つのナースリーが閉鎖され、ある施設は、定員を40人から20人に減らしたことが報告されている。⁽²⁴⁾このような事は、英国の各地で見られた事実であった。しかし、大規模施設の閉鎖や縮小は、施設処遇の改善ではあったが、里親ケアに完全に取って代わられるものではなかった。ケアを受けている児童に占める里親ケアの割合は、カーティス委員会が調査した1946年の29%から、1950年には37%に上昇し、1960年代初期には50%を越えたとされるが、地域によっても格差があり、⁽²⁵⁾すべての事例において「理想的」であるとは言えない状況であった。⁽²⁶⁾

また、前述したカーティス委員会勧告の、児童の個別のニーズに合ったパーソナルなケアに里親ケアは合致していると考えられながら、里親ケアの質と量の問題も議論されていった。すべての里親家庭が十分慎重に選ばれているか、多くの児童の個別的なニーズに合致しているのか、という疑問は、ダドリー (Dudley) という地方自治体において、71人の里親ケアに託された児童のうち、26人が1つ以上、そのうち14人が3つ以上の里親家庭を経験した⁽²⁷⁾というたらい回しの実例からも、確かなものとなっていった。この背景には、一時保護などをして児童のニーズを把握することが欠如していたり、安易な里親選びや里親家庭に対する監督の不十分さが存在していると考えられ、実践の統一基準が、1955年里親委託法 (Boarding Out of Children Regulations 1955) によって具体化された。そこでは、里親ケアの要素は、児童が家族の一員として生活することであると定義され⁽²⁸⁾、地方自治体は、家族の数や性別、年齢などに特に注意を払うことが求められた。

このように、ニーズが里親ケアでは充足されないとワーカーが判断したり、里親の許容を越えた行動のために、里親家庭を変わる児童もいたが、具体的な数字は、内務省が地方自治体に対して里親家庭の変更数の把握を要求しなかったので知られていない。しかし、1950年代初期の3年間、デヴォンで里親ケアの失敗を研究したトレイスラー (Trasler) は、長期里親ケアは、3分の1から5分の2の間で失敗していると指摘した。中部イングランドで、1961年から1963年の間に、里親ケア開始から5年経過した場合を調査したヴィクター・ジョージ (Victor George) は、失敗率が59.8%に上ると算定した⁽²⁹⁾。調査研究がすべて、失敗の理由に関して一致しているわけではないが、そこには、いくつか共通する要素が見受けられる。

まず、里親ケアが失敗しがちなのは、児童の年齢が高い場合である。たとえば、パーカーの研究では、11歳以上で里親家庭に預けられた児童のうち、77%が里親家庭を変更していた。また、執拗な行動上の問題 (persistent behaviour problems) も、失敗の原因となりがちだとされている。さらに、ジョージは、里親のモチベーション調査や児童との相互作用が選考において強調されているにもかかわらず、理論と実践の間にはギャップがあると酷評し、里親の成功に係る要素の適切な知識が不足しているため失敗するのだとした⁽³¹⁾。

このような調査結果が明らかになるにつれて、「暫時、望ましくなかったり、実施不能である場合を除き」という1948年児童法第13条を引用して、すべての児童に里親を期待するとした、第一次報告の内務省の論調は、1961年には、同様の優先義務に加え、里親ケアがすべての児童に対する方法として自動的かつ不変的なものではないとするようになった。さらに、1964年には、里親ケアはすべての児童にとって最も必要なものではなく、それゆえに、里親ケアにある児童の割合が漠然と上昇を続けるべきだということは期待されないとして、全くトーン・ダウンしてしまった。児童ケアにおいて優先されるようになって15年、里親ケアは、ここに至って、⁽³²⁾「理想的な方法」とは認められなくなってしまったのである。

しかし、量的拡大のペースダウンは、里親ケアの変化を否定するものではなかった。児童へ

の一方通行な、短絡的な里親ケアではなく、様々な試みの中で、里親ケアの新しい展開は模索されたのである。たとえば、障害児の里親ケアや、複数の家族をケアが必要な児童と一緒に1つの家に集めたりといったことが、財政的問題に要請され行われたが、ケント (Kent) では、家庭の危機状況による数週間から数ヶ月の短期的な里親ケアが爆発的に増加し、サマセット (Somerset) では、里親と実親との交渉に基づいて、数時間から数週間預かる、重度障害児の里親ケアが計画された。このような試みは、児童の身体状況を把握し、専門性を確立するために、里親と地方自治体の関係を強化することとなった。

短期間の里親ケアが増加すると、それまでの永続的な里親ケアとどちらが有効であるかが対立し、その狭間で、中期とも言うべき里親ケアも増えていった。このような論争に影響を与えたのは、『待機児童』(Children Who Wait) (Rowe and Lambert, 1973)とアメリカであった。この書は、1971年の段階で、自治体や民間組織を問わず、代替家庭を必要としながら施設で暮らしている児童は7000人に上るとし、⁽³³⁾「代替ケアは、計画と継続の配慮に欠けている」と指摘した。⁽³⁴⁾この計画と継続の配慮に欠けるということは、アメリカにおける調査研究 (Goldstein 等) で言うところの、悪化したケア (drift in care) である。さらに、1950年代の調査とは対照的に、児童の家庭復帰を強調すると、ケアは長期化するという事例が多数報告され、アメリカの傾向であった「永続性」(permanency)のある長期間の里親や養子縁組が求められるようになった。つまり、この時期の児童ケア主事が決定の早い段階で考慮すべき事項は、家庭復帰か、永続的な代替ケアか、ということであった。しかし、早い段階で永続的な里親家庭を選択することは、苦境に陥った家庭の養育能力や児童への関わりを早期に判断してしまうことになり、権利擁護団体 (Family Rights Group — 児童をケアに託している親の権利擁護組織 — など) からの批判を浴びた。そこで、児童ケア主事たちは、託置の失敗の危険性について自覚し、インフォーマルな調整には慎重になり、法による統制や、裁判所命令による後ろ盾を望むようになった。

こうして、70年代前半の里親ケアは、短期・長期の里親ケアに分裂し、質的量的な課題も解決されぬまま、1948年児童法の時のような「もう一押し」を待っていた。

第3節 1975年児童法および1989年児童法における里親ケア

マリア・コルウェル (Maria Colwell) は、6年の里親ケアから実親に戻されてすぐの1973年に、実母と継父の虐待に遭い、殺された。デニス・オニール事件との相違点はあるが、共通点のほう遙かに重要であった。モンクトン卿が報告した指導監督の欠落も、カーティス委員会が指摘した有資格ワーカーの不足も、マリア・コルウェルの場合にはなかったが、地方自治体のケアにあった児童が死亡したという事実は同じであった。25年間の児童ケアの経験は、悲劇を防げなかったのである。

このため、ソーシャルワーカーの介入の遅れに対する批判があったが、ソーシャルワーカー

たちも、「法は、相変わらず、児童の利益のための計画を妨害したり、台無しにするような親権に重きを置きすぎている」⁽³⁵⁾と感じていた。改正された1975年児童法では、親権の地方自治体への移譲はより簡単になり、措置決定におけるワーカーの権限は強くなった。しかし、権限の強化は、里親ケアの増加には貢献したが、全ての問題の力学を変えたわけではなかった。

1969年の児童青少年法の改正以後も、自治体にケアされる非行少年の数は増え、1970年代の終わりには、非行少年中心の福祉とソーシャルワーカーたちに対する批判が高まった。⁽³⁶⁾不介入(non-intervention)や、家族問題ではなく個人の触法行為に焦点を当てた活動が促される中で、児童の最善の利益はワーカーと家族の間で衝突し、ケアの受け入れに関する悲観的な見方が広がった。ソーシャルワーカーたちは、最後の手段でないかぎり、なるべくケアに受け入れようとはせず、計画と決定は遅れ、問題が深刻化されて最後の手段に入ってくる悪循環に陥っていたのである。このことは、施設ケアか里親ケアか、養護児童か非行少年か、介入か不介入か、といったような二元論で語れる時代、言ってみれば、50年代からの楽観主義の時代が、「戦後英国の児童ケア政策の第2段階」⁽³⁷⁾である、1970年代半ばには終っていたことを証明し、1980年代後半における問題の温床となった。

また、マリア・コルウェル事件は序に過ぎず、その後も児童虐待死事件は続いた。⁽³⁸⁾事件報告は、ケアにある児童に不安定で不適切な託置を与えている計画の貧困さと粗悪なソーシャルワーク実践を指摘して、⁽³⁹⁾ソーシャルワーク介入の遅れは再び批判された。だが、事件報告の1つが、⁽⁴⁰⁾ソーシャルワークは、事実上、法的枠組みの中で、ソーシャルワーカーを雇用する機関が要求する機能によってのみ定義されるとして、既存の枠組みの中でのソーシャルワークの限界を指摘していたのもまた事実であった。

1984年に下院ソーシャルサービス委員会(House of Commons Social Services Committee)が、報告書『ケアにある児童』(Children in Care)で、法律上の主要部分、規則、判決の詳細な検討を要請し、⁽⁴¹⁾保健・社会保障省(Department of Health and Social Security)の黄書『児童ケア法の検討』(Review of Child Care Law)が1985年に、白書『児童ケアと家族サービスにおける法』が1987年に刊行され、英国の戦後児童福祉を支えてきた法の全体が見直されようとしていた。

検討された問題点の1つに、ニーズに関する親の意見が聞き入れられているかどうかがあった。親たちは、当然のことながら、最終手段ではなく、必要な時に快く応じてもらえるケアを望み、精神的、物質的危機にある場合も、年長児童の行動問題を抱えた場合も、同じように親切で積極的なサービスを望んでいた。しかし、強制的な児童との分離は望んでおらず、家族問題は専門機関に軽視され、親の責任はソーシャルワーカーによって傷つけられている、と考えていた。このように、児童をケアの外に置いておくことは、ソーシャルワーカーには“予防”であったが、親にとっては“ケアの拒否”であった。

1987年の7月に、クリーヴランド(Cleveland)の地元新聞は、性的虐待の診断をもとに自らの児童を地方自治体によって引き離された親に関する記事を書き、安全居住命令(Place of

Safety Orders）や法的後見人手続き（Wardship Proceedings）を受けた児童が3ヶ月以内に100人を超すことが、全国的に報道された。翌年の報告書は、介入の妥当性については述べなかったが、性的虐待は神話のような（ありえない）ものではなく、事実、多くのケースにおいて虐待は起こっていたとした。⁽⁴²⁾しかし、この報告がそれまでの虐待事件の報告と異なっていたのは、児童虐待防止システムの崩壊の原因が、ソーシャルワーカーが兆候に気づかなかつたり、行動が遅かったのではなく、医学的診断への過度の信頼と児童を強制的に移動させたことだと指摘した点である。それまでの反省から迅速に対応したことが、逆に仇となったのである。ここで問題は、家族診断とも言える適切な面接を見過ごしたことで、それなしに家庭に侵入して児童を引き離したのは、専門家による虐待（権力濫用）であり、勧告の第2項において、「児童は個人であり、専門家の考慮の対象ではない」⁽⁴⁴⁾とされたように、迅速さと同時に慎重さも求められたのである。言い換えれば、ソーシャルワーカーが法的に正しかろうとそうでなかろうと、法的な介入は、道徳的、人間的な枠組みにおいて見出される必要があった。思いやりとケアと共感の枠組みである。つまり、家族への援助と児童の保護は、対立したり、矛盾したりすることなく、共通の態度とアプローチと技術を要求するといっているのである。こうして、クリーヴランド報告は、法改正における「ジグソーパズルの最後の1ピース」⁽⁴⁵⁾となった。

これらを背景として成立した1989年児童法は、今日の英国の児童ケアを規定する法であるが、その画期的な点をいくつか挙げることにする。

その第一点は、立場（attitude）の変化である。長い間論議されてきた親権（parental rights）は、この法において、「子の親が子及びその財産に関して有するすべての権利、義務、権能、責任及び権威を意味する」（第3条第1項）、「親責任」（parental responsibilities）に取って代わられた。つまり、公的機関の権限・義務・責任を規定する公法に、児童の権利や親の権利・義務・責任という私法が統合され、一体的に調整されることになったのである。

この変化は、3つのメッセージを含んでいる。⁽⁴⁶⁾第一に、責任は権利より重要であるということである。第二に、それゆえ決定を下すのは親であることである。第三に、国ではなく、親が児童に責任を持っていることである。独立した両親は、養子縁組を除いて、親責任を放棄する方法を持たない。地方自治体は、親責任を行使したり、両親が親責任を行使するのをコントロールできるが、親は親責任を保持し続けるのである。

第二の画期的な点は、第1条第1項に、「（a）児童の養育、又は、（b）児童の財産の管理もしくはそこから生ずる収入の利用に関するいかなる問題を判断する場合にも、児童の福祉（child's welfare）は、裁判所の至高の考慮事項（paramount consideration）とする」と明記された「児童の福祉」の原則である。これは、児童の権利条約において「児童の最善の利益」を第一義的な考慮事項（primary consideration）⁽⁴⁷⁾としていることを超えるものである。

しかし、児童の福祉や最善の利益は不確かな概念である。たとえば、児童が自治体のケアから親許に戻る場合に、裁判官は予期される効果を比較しなければならない。第1条第3項には、

その効果を予知する源として、「(a) 当該児童の確かめ得る希望と感情、(b) 児童の身体的、情緒のおよび教育的ニーズ、(c) 児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」などが挙げられている。その上で、フリーマン (Freeman) は、「相対的に膨大な情報をもってしても、可変的な結果の予期し得る結果 (の部分だけ—筆者) を知ることは危険だ⁽⁴⁸⁾」として、児童の未来を予測する難しさを強調している。また、彼は、「養子縁組では、児童の福祉は、“第一の考慮” (1976年養子縁組法第6条) にだけ存在し、この原則でさえ、全ての決定には適用されない⁽⁴⁹⁾」として、児童の福祉の原則の適用に疑問を呈し、裁判所の判例を待っている。

画期的な三番目の点は、「子の養育に関する問題が生ずるいかなる手続きにおいても、裁判所は、その問題を考慮する際のいかなる遅れも子の福祉を害するおそれがあるとの一般原則を考慮するものとする」(第1条第2項)とした、「遅滞の回避」である。決定の遅滞は、それが児童の預かり知らない所で起きるだけでなく、将来にわたって両親や他人と協力する許容性とに有害であるからである⁽⁵⁰⁾。これには、4つの問題点がある。第一には、この規定が、養子縁組を含むすべての問題に適用されることである。第二には、遅滞禁止命令 (delay injunction) は、厳密に判断されるべきではないということである。たとえば、児童が特別の環境に適応できるかどうか見るために決定を保留することや、よい実践のための報告を待つことは、遅滞が児童に貢献する事例である。第三には、この条項は、福祉報告 (welfare report) の状況に沿って判断されるべきだということである。福祉報告を待つことは、必然的に遅滞が生じることになる。だからといって、価値ある報告が整理されることを認めないなどとするべきではない⁽⁵¹⁾、とフリーマンは述べる。第四に、この条項は、結果が調査されることによって効力が与えられることである。ケース進行の管理義務を与えられた裁判所は、調査を積み上げることによって、タイムテーブルの作成や、遅滞を最小限にする対策を取ることができるようになる。

注目すべき点の四番目は、法全体の理解の鍵である⁽⁵²⁾、裁判所の不介入あるいは最低限の介入原則である。裁判所は、第1条第4項にあるように「(a) 裁判所が、第8条命令の付与、変更若しくは取り消しを考慮している場合において、その命令の付与、変更若しくは取り消しが手続当事者から反対されているとき、又は、(b) 裁判所が、第IV部に基づく命令の付与、変更若しくは取り消しを考慮している場合」、前述の第1条第3項に基づいて意見を聴取する。しかし、裁判所は、交流命令や禁止命令 (共に第8条) や、ケア命令やスーパーヴィジョン命令 (共に第IV部) を、「全く何の命令も下さないことよりも児童にとってより良好であると考えるときを除き、いかなる命令も下してはならない」(第3条第5項) のである。この条項のため、裁判所は、なぜ命令が求められ、それが何によって期待されるのかを知る必要があり、ソーシャルワーカーの提出する証言は重要となる。命令を下すか下さないかということの均一性、すなわち、それによって児童の福祉が害されないということは、ソーシャルワーク資源にかかっているのである。

最後に、このような施策の流れの中で、1970年代後半から現在にかけての里親ケアはどのよ

うであったのか述べることにする。

前節で指摘した1960年代後半から1970年代初めの里親ケアの動揺は、数の上からも実証されるであろう。1965年に約33200人で52%を占めていた里親ケアは、1973年には約28400人で32%まで減少した。逆に、施設ケアは、1965年に約23800人で37%だったものが、1973年には約28300人で32%と人数的には増加した。1948年児童法以後、里親優先原則が採られて来たにもかかわらず、それぞれの児童はほぼ同数となったのである。しかし、1974年から里親ケアは再び上昇に転じ、1982年に約36900人に達した。1996年現在は、約33200人と数は減ったが、ケアを受ける児童の数が減少したために、全体に占める割合は65%まで上昇している(表1-1)。つまり、1970年代以降、里親優先条項は、「公式には」消滅したが、暗黙の了解として地方自治体に残ったのである。

また、1971年には、その他のケアにある児童が、前年に比べ18000人ほど増加し、1973年には、1965年と比べて5倍弱になっている(表1-1)。これは、1971年のシーボーム再編成によって、在宅でケアを受ける児童が増加したためであると考えられる(表1-2)。また、1974年の施設入所児童の数が、前年と比べて1万人近く増加しているのは、コミュニティ・ホーム(我が国の児童自立支援施設-旧教護院にあたる)を加えたためである。さらに、ケアを受ける児童の全体数が、1982年から1996年にかけて6割弱にまで減少していることも重要であろう。これは、表面的には、予防活動によってケアを受ける児童が減ったと積極的に捉えることもできるが、「ケアを受けることは、窮地に陥った場合にのみ用いられるべきサービスである、という主として消極的な見方を反映⁽⁵³⁾」しているとも捉えられる。しかしながら、この期間におけるケアを受ける児童の減少は、施設ケアが極端に減少していることが最大の理由である。1982年の約26400人から、1996年には僅か約6000人となっている。施設ケアが里親ケアに比べはるかに膨大な資源投入を必要としているにもかかわらず、その成果が極めて否定的であり、多くの施設内虐待スキャンダルなどが80年代に連綿として暴露されてきた事実の反映であり、サッチャー政権の積極的な児童入所施設閉鎖施策の結果である⁽⁵⁴⁾。

また、里親ケアの約8割から9割は、親族ではない里親によるものである(表1-2)。

1970年代後半からの里親ケアの伸長を支えたのは、親権の地方自治体への移譲を容易にした1975年児童法のほかに、里親ケアの性質における重大な変化であった。

専門的な短期里親ケアや中期里親ケアが発展したことは、「親の代替というより補足、あるいは親の支援のために用いられる⁽⁵⁶⁾」という、一時的な危機状態にある親のニーズに応える側面を備えていたが、この課題中心(task-centred)の里親ケアは、同時に、里親の訓練と援助のレベルを上げるものでもあった⁽⁵⁷⁾。この専門性の向上は、伝統的に里親ケアが、心身に障害のない、難しい行動も示さない、低年齢児童に選択されてきながら、「かつては家庭託置が不適切と考えられたような児童にさえ里親制度を活用する好結果の動向が見られている⁽⁵⁸⁾」ことにも表れている。1987年の調査によると、心身に障害があったり、行動問題を抱えているような、いわゆる

表1-1 地方自治体のケア／育成を受けている児童 1965-1996 イングランド

年度	全体数	里親ケア		施設ケア		その他	
		全体数	割合 %	全体数	割合 %	全体数	割合 %
1965	63900	33200	52	23800	37	6900	11
1973	88800	28400	32	28300	32	32100	36
1974	91300	29400	32	37400	41	24500	27
1982	88700	36900	42	26400	30	25400	29
1996	51200	33200	65	6000	12	12000	24

出所：House of Commons(1998) *Health Committee Second Report: Children Looked After By Local Authorities*, Volume 1, HC319-1, The Stationery Office, p.xii より作成

表1-2 ケアにある児童の託置 イングランドおよびウェールズ 1979年および1984年

	1979 人 数 (%)		1984 人 数 (%)	
親族ではない里親ケア	29000	29	32500	42
親族による里親ケア	6800	7	4800	6
地方自治体あるいは民間 組織による施設入所	34600	35	18400	24
親、後見人、親族、友人 のもとでのケア	18700	19	13500	18
その他	11000	11	7600	10
託置総数	100100		76800	

出所：Department of Health and Social Security(1986), *Children in Care of Local Authorities*, DHSS, & David Berridge, Hedy Clever(1987), *Foster Home Breakdown*, Basil Blackwell, p.3

専門的な里親は、里親家庭全体の29%に上り、短期里親の25%や、親族あるいは養子縁組の前段階にある、特定の児童のみ (Particular child only) を扱う24%を凌ぎ、非専門的里親の29%に並んでいる。⁽⁵⁹⁾

また、1956年の調査 (Gray and Parr) において、1家庭につき託置されている児童の数は、平均1.3人で、児童1人が79%、児童2人が17%であったのに対し、1987年の調査では、平均1.8人で、児童1人が49%、児童2人が35%となっている。⁽⁶⁰⁾ これは、里親ケアにある児童が、1956年の約25000人から、1986年には約35000人と増加したにもかかわらず、里親家庭の数は、どちらも約20000であったことと関係があらう。⁽⁶¹⁾ 現在の里子の数は、1986年からほとんど変わっていないが、里親家庭の数は、約27000と30%ほど増加している。⁽⁶²⁾ つまり、近年の里親ケアは、短期里親ケアと専門的里親ケアが増加し、1家庭あたりの里子の数も増加していることが

特徴だと考えられる。

以上のことから、戦後英国における里親ケアの展開は、次のように言うことができるだろう。戦中、戦後の劣悪な施設ケア環境と行政責任の混乱の指摘によって、1948年児童法を基礎とする戦後間もない時期の実践では、独立した児童部が中心となって里親優先原則を推し進めた。しかし、里親ケア自体の研究やソーシャルワークの未発達などもあって、施設ケアに取って代わるものとはならなかった。非行少年が問題となった60年代からは、予防の観点が主となり、ソーシャルワークの介入や里親家庭の失敗が問題となる中、長期里親ケアと短期里親ケアが並び立つようになった。1975年児童法以降、特に近年の里親ケアにおいては、長期里親ケアと短期里親ケアの実践の整理、言い換えれば目的による使い分けが明確になってきていることが、重要だと考えられる。短期里親ケアは、親の援助と児童の家庭復帰や、青少年が大人の生活に移り変わるのを手助けしたり、時には、養子縁組や長期里親家庭に移行するのを援助したりすることを基礎として⁽⁶³⁾いる。長期里親ケアは、家庭に戻ることができないような児童に提供され、親族との接触の存続を援助する場合でも、しばしば、児童の精神的な親になっている⁽⁶⁴⁾。この実践における発展は、「1989年児童法が、里親ケアの役割に、さらなるバランスと明確さを取り戻してきている」こと⁽⁶⁵⁾につながっている。つまり、裁判所が児童の意見と親責任を考慮しながら自治体のケアに措置するという、児童と親と政府の関係を問い直す形となった1989年児童法が、1948年児童法から受け継いだものは、「里親ケア」であった。施設ケアより里親ケアを優先させるというバランスと、里親ケアの期間による役割が明確になったという意味で、1989年児童法は、「里親ケア」の重要性を取り戻してきているのである。

注

- (1) Peter Boss(1971), *Exploration into Child Care*, Routledge Kegan Paul, p.9
- (2) Bob Holman(1996), *The Corporate Parent*, National Institute of Social Work, p.8
- (3) Dorothy Burlingham, Anna Freud, 1942やDonald Winnicott, Clare Britton, 1944, 1947などがある。
- (4) op. cit., Holman, p.7
- (5) op. cit., Boss, p.10
- (6) op. cit., Holman, p.7
- (7) Jean Packman(1981), *The Child's Generation second edition*, Basil Blackwell, p.13
- (8) 津崎哲雄(1982)「児童のケアに関する公式調査(カーティス)委員会の背景をめぐる若干の考察」大阪市立大学社会福祉研究室 研究紀要 創刊号 p.109
- (9) op. cit., Boss, pp.12-13
- (10) op. cit., Holman, p.9
- (11) op. cit., Boss, p.14
- (12) ibid., p.15
- (13) ibid., p.17
- (14) ibid., p.23
- (15) op. cit., Holman, p.10
- (16) Donald WinnicottやSusan Isaacs, John Bowlbyらの研究がある。

- (17) op. cit., Packman., p.24
- (18) ibid., p.22
- (19) Elisabeth Pugh(1968), *Social Work in Child Care*, Routledge Kegan Paul, p.51
- (20) op. cit., Packman, p.54
- (21) op. cit., Boss, p.84
- (22) op. cit., Packman, p.162
- (23) ibid., p.162
- (24) ibid., pp.25-26
- (25) ibid., pp.26-27
- (26) たとえば, 1966年に, ロンドンのある区の里親ケアの割合は18%であったのに対し, ウェールズのある農村地区では, 実に95%が里親ケアであった。(op. cit., Pugh, p.52)
- (27) op. cit., Packman, p.28
- (28) op. cit., Pugh, p.50
- (29) op. cit., Packman, pp.133-134
- (30) ibid., p.134
- (31) ibid., p.135
- (32) ibid.
- (33) ibid., p.141
- (34) Jean Packman and Bill Jordan(1991), 'The Children Act: Looking Forward, Looking Back', The British Journal of Social Work, Vol.21 Number.4, British Association of Social Workers, p.317
- (35) op. cit., Packman, p.189
- (36) op. cit., Packman and Jordan, p.318
- (37) Paul Daniel and John Ivatts, (1998) *Children and Social Policy*, Macmillan, p.203
- (38) 1985年のジャスミン・ベックフォード (Jasmine Beckford) 事件や1987年のタイラヘンリー (Tyra Henry) 事件, キンバリー・カーライル (Kimberley Carlile) 事件などがある。
- (39) ibid., p.204
- (40) op. cit., Packman and Jordan, p.319
- (41) ibid., p.319
- (42) ibid., p.322
- (43) ibid.
- (44) ibid.
- (45) ibid.
- (46) Michael D.A. Freeman(1992), *Children, Their Families and the Law*, British Association of Social Workers, Macmillan, p.19
- (47) 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房 pp.40-41
- (48) op. cit., Freeman, p.11
- (49) ibid., p.12
- (50) ibid.
- (51) ibid., p.13
- (52) ibid., p.17
- (53) op. cit., Daniel and Ivatts, p.208
- (54) 津崎哲雄(1992)「英国における居住施設児童ケアの危機と施策・実務再検討」佛教大学研究紀要76
- (55) 津崎哲雄(1992)「児童入所施設の終焉?」佛教大学社会学部論集26

- (56) op. cit., Daniel and Ivatts, p.210
- (57) ibid.
- (58) M.コルトン・W.ヘリンクス編著(1995) 飯田進・小坂和夫監訳『E C諸国における児童ケア』学文社 p.226
- (59) Andrew Bebbington and John Miles(1990), 'The Supply of Foster Families for Children in Care', The British Journal of Social Work, Vol.20 Number.4, British Association of Social Workers, p.294
- (60) ibid., p.294
- (61) ibid., p.295
- (62) Matthew Colton and Margaret Williams(1997), *The World of Foster Care*, Arena, p.241
- (63) ibid., p.244
- (64) ibid.
- (65) ibid.

(やまかわ ひろかず 社会学研究科社会学・社会福祉学専攻博士後期課程)

1999年10月15日受理